

調查報告

壹、案由：臺北市政府函報：該府辦理「民間參與臺北資訊園區暨停車場興建及營運案」，其開發方式、權利金設定等諸多事項疑未盡合理，損及市民權益等情案。

貳、調查意見：

政府為健全民間參與公共建設環境，擴大民間參與公共建設範圍，於民國（下同）89年2月制定公布促進民間參與公共建設法（下稱促參法），以放寬土地、籌資等法令限制，提供融資優惠、租稅減免等誘因，透過BOT（興建-營運-移轉）、BTO（興建-移轉-營運）、ROT（擴、整建-營運-移轉）、BOO（興建-擁有-營運）或OT（營運-移轉）等方式，結合政府公權力、民間資金、創意及經營效率，期達到提升公共服務水準，加速社會經濟發展之目的，締造政府、企業與民眾「三贏」而共利、共榮之局面。

臺北市政府為結合臺北資訊產業大樓（即光華數位新天地）與西側財政部國有財產署（下稱國產署，於102年1月1日組織調整前為財政部國有財產局）管有之土地整體開發，於95年1月間向行政院申請有償撥用國有財產局經管之該市中正區成功段一小段○○地號等14筆國有土地（下稱本案基地）共8,966.94平方公尺，並價購臺北市瑠公農田水利會所有之11平方公尺畸零地，面積合計8,977.94平方公尺，規劃以興建停車場方式，引進民間資金參與開發成為「臺北秋葉原資訊園區」。95年3月行政院核准撥用後，臺北市政府財政局（下稱財政局）即辦理「民間參與臺北資訊園區暨停車場興建及營運案」（下稱本案）之可行性評估、先期規劃及相關招商作業，嗣經本案甄審委員會於99年4月25日綜合評審選出臺北

3C暨多媒體廣場合作聯盟為最優申請人，同年6月9日臺北市政府與最優申請人完成議約，6月28日與最優申請人成立之三創數位股份有限公司簽約。本案係興建地下6層、地上12層包括停車場、商場、辦公室等之立體式停車場（即三創生活園區），其中停車場於103年5月8日開始營運，而商場及辦公室於104年5月15日開始營運。

臺北市政府於104年8月24日函報該府廉政透明委員會（下稱廉委會）對於本案之調查報告，指出該府辦理本案有未採設定地上權之開發方式，且權利金底價與配分比重訂定不當，均造成市庫損失；又申請須知招標主體為附屬事業「資訊產業」而非本業「停車場」，顯本末倒置等情，建請本院調查。經向財政部、臺北市政府調閱相關卷證資料，並現場履勘三創生活園區，及詢問臺北市政府、財政部推動促參司（下稱促參司）與國產署相關人員後，業已調查完竣，茲列述調查意見如下：

- 一、臺北市政府係依促參法第15條規定申撥取得本案所需之國有土地，自應按促參相關法規辦理後續開發事宜，詎財政局未深究國有土地撥用法令之適用與限制，逕以依促參法興建停車場對本案無法發揮最大效益為由，建議改按臺北市市有非公用土地設定地上權實施要點規定採設定地上權進行開發，認事用法顯有違誤；雖當時該府秘書長李○○代決批示本案仍宜以促參法BOT辦理，導正錯誤使之回歸原撥用目的使用，惟已引發外界誤解造成紛擾，臺北市政府公文核處草率，確有違失：

- (一)按國有財產法（下稱國產法）第1條規定：「國有財產之取得、保管、使用、收益及處分，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律」；同法第28條規定：「主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的

或原定用途者，不在此限」；及同法施行細則第25條規定：「本法第28條所稱處分，係指出售、交換、贈與或設定他項權利；所稱收益，係指出租或利用」。準此，撥用後之國有公用土地不得設定地上權。另據國產署表示，各機關如規劃以其經營之國有公用土地設定地上權，必須依其他特別法，如促參法第15條之規定，始得據以辦理。

- (二)復依國產法第39條規定：「非公用財產經撥為公用後，遇有左列情事之一者，應由財政部查明隨時收回，交財政部國有財產局接管。但撥用土地之收回，應由財政部呈請行政院撤銷撥用後為之……二、變更原定用途時。……」；另法務部81年7月2日(81)法律字第09774號及財政部81年8月31日台財產二字第81018602號函釋略以，國有非公用土地，如於撥用後，即不按撥用目的使用者，不論其為有償或無償撥用，均應依國產法第39條規定撤銷撥用。經查臺北市政府為加速中正區都市建設，並延續及活化八德路電子商店街，擬結合臺北資訊產業大樓與國有財產局管有之土地整體開發，財政局爰於94年11月30日簽陳擬申請有償撥用國有財產局經營之該市中正區成功段一小段○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○及○○地號等14筆國有土地，以興建停車場方式，引進民間資金參與開發成為「臺北秋葉原資訊園區」，俟奉准撥用後再進行規劃以BOT方式開發作業相關事宜，經市長馬○○於95年1月10日批示「如擬」決行。臺北市政府旋於95年1月19日檢具撥用不動產計畫書及相關圖冊函請國有財產局層轉行政院准予有償撥用該14筆國有土地，經行政院於95年3月15日核准有償撥用。依撥用不動產

計畫書所載，興辦事業性質為公用事業，興辦事業依據係促參法第15條、土地法第26條、國產法第38條等，而撥用不動產之使用方式則為以興建停車場方式，結合臺北資訊產業大樓開發成為「臺北秋葉原資訊園區」。據上，臺北市政府依促參法第15條規定申撥取得之14筆國有土地，須以興建公用事業停車場之方式，並依促參相關法規進行後續開發甚明；如不按該撥用目的使用，該等土地將被撤銷撥用。

- (三) 詎財政局嗣於96年4月9日簽陳本案之開發方向時，卻逕以本案基地位處精華區，如依促參法興建停車場方式辦理，無法對本案整體開發方向發揮最大效益等為由，建議本案之開發方向改按臺北市市有非公用土地設定地上權實施要點規定採設定地上權方式辦理，顯無視前揭已核定本案以促參法BOT興建停車場方式開發之政策，亦違反本案基地之原撥用目的及用途。又該簽呈經會財政局相關承辦人員乃至局長林○○、副秘書長陳○○均未表示任何意見，足徵其等未深究國有土地撥用法令之適用與限制，即予草率簽核公文，確有怠失。
- (四) 雖當時秘書長李○○認財政局所簽建議不符95年1月報行政院之計畫及土地原撥用目的，且本案以促參法BOT方式開發之政策前業經市長核定，該簽呈內容僅為既定政策之執行事宜，爰代為決行批示本案仍宜以促參法BOT辦理，導正回歸原報院計畫並符合申撥相關法令規範。惟該簽呈已引發外界誤解，並以富邦人壽A25及日勝生子公司日耀建設之招標設定地上權包裹公共利益之開發方式為例，指摘本案未採較有利之設定地上權開發致市庫及市民權益受損。然經查上開2案件之用地係臺北市市

有非公用土地，自得以對臺北市政府財務效益較佳之設定地上權辦理；惟依促參法辦理之BOT案與招標設定地上權之開發案，其政策目的、適用法規、核心價值、招商條件等均不同，並無法於同一基礎做比較。

(五)綜上，本案基地係臺北市政府依促參法第15條規定申撥取得之國有公用土地，自應按促參相關法規及撥用不動產計畫書所載土地撥用目的辦理後續開發事宜，詎財政局未深究國有土地撥用法令之適用與限制，逕以本案基地位處精華區，依促參法興建停車場之方式對本案無法發揮最大效益為由，而建議改按臺北市市有非公用土地設定地上權實施要點規定採設定地上權方式辦理，認事用法顯有違誤；又雖當時該府秘書長李○○代決批示本案仍宜以促參法BOT辦理，導正錯誤使之回歸原撥用目的使用，惟已引發外界誤解並指摘本案未採較有利之設定地上權開發致市庫及市民權益受損，造成紛擾，臺北市政府公文核處草率，確有違失。

二、促參法立法目的係提升公共服務水準，加速社會經濟發展，是促參BOT案必須以提升公共服務水準為核心價值，非以追求政府最大收入為目的，權利金收取與否或其金額多寡並非主要考量因素，本案由甄審委員會訂定權利金底價新臺幣5億元及占35%配分比重，實難認有未當：

(一)按促參法第1條規定：「為提升公共服務水準，加速社會經濟發展，促進民間參與公共建設，特制定本法」；另民間參與公共建設甄審委員會組織及評審辦法第2、第3及第4條規定，主辦機關為審核促參申請案件，應就個案成立甄審委員會，置委員7至17人，其中外聘專家、學者人數不得少於二分之

一，甄審委員會並應優先考量公共建設目的與公共利益，據以訂定或審定申請案件之甄審項目及甄審標準。查財政局於98年2月間成立本案甄審委員會，委員共12人，其中外聘專家學者8人，臺北市政府相關單位4人，合先敘明。

(二)嗣於98年9月24日召開第1次甄審委員會，由甄審委員共同審定甄審項目、甄審標準及評定方式、表單設計等事項；其中在權利金項目部分，配分比重訂為35%，而評分方式則為： $20 + [(合格申請人所提權利金額度 - 新臺幣(下同)5億元) / 1億元] \times 3$ ，易言之，申請人如提10億元權利金，即可獲得滿分35分。本案計有臺北3C暨多媒體廣場合作聯盟、T3聯盟、臺北夢想科技聯盟、藍天電腦股份有限公司、聯強合作聯盟5家廠商投標，其等皆列10億元權利金，爰在權利金項目均獲得滿分35分。

(三)詢據促參司表示，一般而言，權利金項目配分比重約介於15%~20%之間，本案權利金項目配分比重為35%，雖略有偏高，惟每一個案考量因素均不相同，無法一概而論，且甄審標準既由甄審委員所共同決定，並明定於招商文件公告，自應據以進行評分以維持公正性云云。另財政部為釐清部分促參BOT案引發之疑慮，前於104年5月19日邀集專家學者、主辦機關及相關產業公會等召開「促參案件檢討與展望座談會」，並於會後發布新聞稿指出，促參案件權利金係由主辦機關依個案特性決定是否收取，並於契約載明，主辦機關得基於推動個案之政策目標、民間機構使用機關財產情形及財務收支狀況，衡酌決定是否收取權利金；至權利金收取額度，則視個案之現金流量特性、民間合理投資報酬率、公共建設對外收費之費率合理性、公共建設資產價值

及其機會成本等試算後設定；促參法立法意旨首重「提升公共服務水準」，其次才是「加速社會經濟發展」，故促參BOT案必須以提升公共服務水準為核心價值，並尋思如何兼顧社會與經濟發展，非以追求政府最大收入為目的，不應僅以權利金額度取代促參BOT案公共利益等。

(四)基上所述，促參BOT案必須以提升公共服務水準為核心價值，非以追求政府最大收入為目的，爰權利金收取與否或其金額多寡並非主要考量因素，況且97、98年本案辦理招商作業時，適逢全球金融海嘯，當時景氣低迷、投資環境不佳，與現今不可同日而語，是以本案由甄審委員會訂定權利金底價5億元及占35%配分比重，實難認有未當，廉委會容有誤解。

三、臺北市政府92年10月17日公告之「變更臺北市中山北路、忠孝東路、新生南路、長安東路所圍地區（華山地區）都市計畫（細部計畫）案」及98年5月8日核定之本案先期計畫書均載明本案所在地區有停車需求缺口，況三創生活園區之汽車假日尖峰停車率甚高達9成以上，尚難認該地區無停車需求：

(一)按臺北市政府92年10月17日公告之「變更臺北市中山北路、忠孝東路、新生南路、長安東路所圍地區（華山地區）都市計畫（細部計畫）案」（下稱華山細部計畫）計畫書第14頁所載，該地區停車需供比約為1.075（需求總數為2,672，供給總數為2,485）；另第113至114頁敘明該地區之停車供需略以：(1)計畫區目前之依據停車空間仍略呈供不應求，因鄰近光華商場及八德路兩側商家，民眾違規停車及商家上下貨路邊停車需求大，……未來除應規範計畫區住宅停車供給能自行滿足外，亦應對區

內商場基地之開發規範其留設裝卸貨車空間。(2) 光華商場為臺北市重要資訊產品賣場，與鄰近八德路一段形成計畫區內主要商圈，……目前該地區因道路空間有限，且交通流量大，周邊重要幹道……多管制停車並也加強執法取締。(3) 針對計畫區內商家上下貨停車需求，臺北市停車管理處已於八德路一段設置4區卸貨專用停車格，長度共計5公尺，以滿足當地貨車上下貨停車需求。

- (二)復依臺北市政府98年5月8日核定之「臺北資訊園區委託代辦BOT招商作業」先期計畫書第1-16頁載明，該地區小汽車總停車供給為1,226位，假日尖峰實際停車需求為1,404位，尖峰發生在15：00~16：00，尖峰之需供比為1.14，除10：00~11：00外，其餘時段需供比均在1以上；另該地區機車總停車供給為2,013位，假日尖峰實際停車需求為4,197位，尖峰發生在16：00~17：00，尖峰小時機車需供比2.08為最高，全日停車自11：00~19：00停車需供比均達2左右。
- (三)又三創生活園區之商場自104年5月15日開始營運，據臺北市政府提供之統計資料，三創生活園區於104年6至12月期間，汽車假日尖峰停車率為76%~93%、平日尖峰停車率為60%~88%，機車假日尖峰停車率為36%~41%、平日尖峰停車率為29%~38%。
- (四)綜上，華山細部計畫及本案先期計畫書均載明本案所在地區停車空間供不應求，或停車需供比大於1顯有停車需求缺口等，且觀諸三創生活園區之停車率，機車平假日尖峰停車率介於29%~41%，雖略有偏低，惟汽車平假日尖峰停車率至少有6成，甚或高達9成以上，尚難認有廉委會所稱該地區並無停車需求之情事。

四、臺北市政府依促參法興建公用事業停車場申撥本案所需國有土地，又該等土地係位處都市計畫資訊產業專用區，本案規劃以「停車場」為本業與「資訊產業」為附屬事業之開發方式，尚符土地撥用目的及都市計畫相關規範，衡情要難認有圖利財團之虞：

(一)依行政院公共工程委員會91年8月13日工程技字第09100346820號函示略以，促參法對於民間參與公共建設案件之用地取得及開發、融資及租稅優惠、申請及審核、監督及管理，均有完整之規定，相對於其他法規（如停車場法）有關民間參與公共建設部分之規範，其為特別法而應優先適用。又本案基地係臺北市政府依促參法規定向行政院申撥取得之國有土地，於撥用不動產計畫書並載明以興建公用事業停車場之方式進行開發。爰此，本案以興建停車場為公共建設本業，並適用促參法而非停車場法之規定，殆無疑義。

(二)據促參司說明，促參法並未限制停車場須為公共設施用地，或位於特定之土地使用分區如住宅區、商業區等，停車場之設置倘符合促參法施行細則第2條：50個以上停車位之立體式、平面式停車場，或30個以上停車位之機械式、塔台式停車場之規定，其委外興建營運適用促參法，而停車場之附屬事業開發項目及規模，依該基地所在區位之土地使用管制規定。依本案申請須知所載，民間機構除建築物法定停車位外，須額外增設200個以上汽車停車位及450個以上機器腳踏車位。另按華山細部計畫本案基地屬資訊產業專用區，其建築物供資訊相關策略性產業使用之樓地板面積，以不低於建物容積樓地板面積之一半為原則。

(三)此外，促參司並表示，促參案件申請人資格條件於

促參法並無規範，而係由主辦機關依個案性質研訂適當之標準，並應於招商文件載明；促參案件如開發項目涉及不同專業領域，非單一公司或機構具有全部之經驗實績者，實務上通常允許申請人得為企業聯盟，其成員可依主辦機關核定之投資計畫，參與包含附屬事業之相關興建營運事項。

(四) 基上，臺北市政府依促參法規定申撥取得本案基地，且撥用不動產計畫書已載明以興建停車場之方式進行開發，又受限於資訊產業專用區之建築物供資訊相關策略性產業使用之樓地板面積，以不低於建物容積樓地板面積之一半為原則之規定，爰本案規劃以「停車場」為本業，於申請須知規範申請人本身或其合作廠商應具有興建營運停車場之經驗及能力，俾取得停車場營運許可，並以「資訊產業」為附屬事業之開發方式，尚符土地撥用目的及都市計畫相關規範，衡情要難認臺北市政府辦理本案有廉委會所指圖利財團之虞。

五、國產署對依促參法規定申撥國有土地之案件，尚無法要求申撥機關於申撥時在圖說上標示建築位置、樓層、面積及使用方式等，致實務上審查作為與現行法令規範有間，允應儘速檢討修正，以符實際：

(一) 按92年1月15日修正公布之國有不動產撥用要點第4點規定，各級政府機關申撥國有不動產應檢具撥用不動產計畫書、撥用不動產清冊、撥用土地使用計畫圖（平面圖及基地配置圖）等相關書件送國有財產局辦理，所附之基地配置圖，應標明申撥土地範圍、建築位置、樓層、面積及使用方式等。

(二) 查臺北市政府於95年1月間向行政院申請有償撥用國有財產局經營之本案所需14筆國有土地，經檢視該府所附之土地使用計畫圖，僅有標示「興建臺北

秋葉原資訊園區工程用地範圍」與「擬撥用土地位置」，其餘則付諸闕如，顯與上開撥用要點之規定未合。詢據國產署表示，臺北市政府依促參法規定申撥國有土地，並擬以BOT方式分期進行開發，然促參案件之開發興建，須俟主辦機關辦理可行性評估、先期規劃、公告招商等作業並徵得民間機構後，方就基地予以建築規劃設計，進而確定建築樓層及使用方式，爰該府於申撥土地時，尚未進行可行性評估及先期規劃作業，如要求其於圖上標示建築位置、樓層、面積及使用方式，確有困難之處，惟此亦造成該署實務上審查作為與法令規定不一致之情形。

(三)揆之現行國有不動產撥用要點第7點第1項第8款，對於機關申撥國有不動產所須檢附之撥用不動產使用計畫圖，仍係明定計畫新建建築者，應加繪建築位置、樓層及面積。惟如上所述，為免實務上審查作為與法令規範有間之情事再發生，國產署允應儘速檢討對於機關申撥國有不動產檢附圖說之相關規範，以符實際。

六、財政部對促參案件附屬事業之投資規模於促參相關法規並未有所規範，不但易招致圖利財團之訾議，且是否達成公共建設之公益目的亦不無疑慮，允宜研謀強化，俾利促參業務之推動：

(一)按促參法第27條第1項規定：「主辦機關為有效利用公共建設所需用地，得協調內政部、直轄市或縣（市）政府調整都市計畫土地使用分區管制或非都市土地使用管制後，開發、興建供該公共建設之附屬事業使用」；同法第29條第1項規定：「公共建設經甄審委員會評定其投資依本法其他獎勵仍未具完全自償能力者，得就其非自償部分，由主辦機關

補貼其所需貸款利息或投資其建設之一部」。促參案件雖以公共建設目的之達成為首要考量，然其計畫須具財務可行始能順利推動。上開法令之立法意旨，即為提高民間參與公共建設誘因，並有效利用公共建設用地，爰允許民間機構開發經營附屬事業以挹注公共建設整體財務缺口；如計畫自償能力不足，主辦機關尚需補貼其利息或投資其建設之一部。

- (二) 經查現行促參相關法規並無規範附屬事業之投資比例，詢據促參司表示，促參案件須考量公共建設類型、財務收益、土地利用效益、政策目標等諸多因素，尚難訂定附屬事業之一致性標準，實務上，主辦機關應視個案特性、民間機構合理投資報酬率、財務自償率、風險評估分析及整體財務試算結果，並在維護公共服務品質、土地有效利用及計畫財務可行原則下，妥慎規劃合理規模及比例；以交通建設為例，大眾運輸系統（如高鐵、捷運等）之投資規模龐大，其票價尚需考量一般民眾合理負擔能力，故財務自償性往往偏低，附屬事業之開發比重相對較高；又如停車場BOT案，因停車空間多設置於平面層或地下層，為有效利用公共建設用地，地上層多規劃為商業空間（如商場、旅館、辦公室等），以提供更為多元之公共服務。
- (三) 以本案而言，係興建地下6層、地上12層包括停車場、商場、辦公室之立體式停車場，總樓地板面積為62,158.85平方公尺，其中公共建設本業停車場之樓地板面積28,243平方公尺，占45.44%，而商場、辦公室等附屬事業使用之樓地板面積33,915.85平方公尺，占54.56%，即有附屬事業大於本業之情形。

(四) 基上，促參案件首重本業公共利益目標之達成，其允許開發經營附屬事業之主要目的係彌補本業財務缺口，惟為避免產生附屬事業量體與本業差距懸殊，而招致外界對其圖利財團及背離公共利益之質疑與批評，實有必要就附屬事業之規劃予以妥適規範，使促參案件回歸公共建設本質，爰財政部允應在計畫財務平衡、公共利益最大化及兼顧土地開發效益之原則下，研謀強化附屬事業之規劃原則，俾供主辦機關遵循，以利促參業務之推動。

七、臺北市政府於96年7月間辦理本案原14地號土地分割，嗣並將分割後之14及14-5地號計95平方公尺土地移做非屬本案之臺北資訊產業大樓建築基地使用，財政部允應儘速查明釐清該等土地是否有違原撥用目的及用途，並為適法之處理：

(一) 按國產法第39條規定，國有非公用土地經撥為公用後，如有變更原定用途之情事者，應由財政部查明並呈請行政院撤銷撥用後收回，交財政部國有財產局接管。又法務部81年7月2日(81)法律字第09774號及財政部81年8月31日台財產二字第81018602號函釋略以，國有非公用土地，如於撥用後，即不按撥用目的使用者，不論其為有償或無償撥用，均應依國產法第39條規定撤銷撥用。

(二) 經查本案所需之用地共15筆土地，面積合計8,977.94平方公尺，臺北市政府除向行政院申請有償撥用臺北市中正區成功段一小段○○地號等14筆國有土地共8,966.94平方公尺外，另向臺北市瑠公農田水利會價購11平方公尺畸零地。然揆諸本案申請須知所載，主辦機關提供民間機構興建營運之土地總面積為8,882.94平方公尺，兩者相差95平方公尺，經比對後發現係原申撥之○○地號土地面積

433平方公尺，與申請須知所列○○-○地號土地面積338平方公尺不同所致。

- (三)雖據臺北市政府說明，係為避免「臺北資訊產業大樓新建統包工程」因增設電梯而導致建蔽率不足問題影響都市設計審議及後續變更設計期程，該府工務局新建工程處爰依96年6月14日召開之「臺北資訊產業大樓整體規劃案」會議決議，於同年月23日函請財政局辦理本案14地號土地分割為14、14-4、14-5地號等3筆土地，面積分別為50、338及45平方公尺；嗣於97年9月11日將分割後之14及14-5地號計95平方公尺土地併入至鄰地8地號土地，即上開工程之建築基地。惟本案基地係臺北市政府依促參法第15條規定申撥取得，自應按促參相關法規辦理後續開發事宜，且依撥用不動產計畫書所載，本案基地以興建公用事業停車場之方式，結合臺北資訊產業大樓開發成為「臺北秋葉原資訊園區」。是以，臺北市政府辦理本案原○○地號土地分割並將其95平方公尺移做臺北資訊產業大樓之建築基地使用，是否符合原撥用目的及用途，不無疑義，爰財政部允應儘速予以查明釐清，並為適法之處理。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，提案糾正臺北市政府。
- 二、調查意見二至四，函復臺北市政府。
- 三、調查意見五，函請財政部確實檢討改進見復。
- 四、調查意見六，函請財政部研議見復。
- 五、調查意見七，函請財政部依法妥處見復。
- 六、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會、內政及少數民族委員會、財政及經濟委員會聯席會議處理。

調查委員：李月德

仇桂美

江明蒼

中 華 民 國 1 0 5 年 月 日
附件：本院104年10月19日院台調壹字第1040800181號派查函
暨相關案卷。